

ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL



Anuario Argentino de Derecho Internacional

VII

1996 - 1997

CORDOBA - REPUBLICA ARGENTINA

UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR: PERSPECTIVA JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y POLÍTICA

Araceli Mangas Martín(*).

SUMARIO *I.- Comparación jurídica general. II.- Las competencias de sus instituciones. III.- La reforma del sistema institucional en el derecho originario. IV.- Las implicaciones jurídico-institucionales de las reformas. V.- Implicaciones de un proceso de "convergencia" entre esquemas de integración. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía*

I.- COMPARACIÓN JURÍDICA GENERAL

1.- Las Semejanzas

Las Comunidades Europeas (sobre las que se asienta la Unión Europea -UE-) y el Mercosur participan de los caracteres básicos de las Organizaciones internacionales (en adelante, OI) y se basan en el Derecho Internacional: han sido creadas mediante Tratados internacionales y se rigen por las normas convencionales constitutivas.

Salvo ser formalmente OI, apenas comparten otras semejanzas reales.

(*) Miembro correspondiente de la AADI. Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca y Catedrática Jean Monnet de Derecho Comunitario.

Comparten parcialmente algunos objetivos económicos, pero no se dotan de los mismos medios jurídicos e institucionales. Las dos OI pretenden en sus Tratados constitutivos lograr entre sus Estados miembros la libre circulación de mercancías, es decir una *zona de libre comercio*, y seguir avanzando hacia la *unión aduanera* fijando un arancel exterior común y una política comercial común. Y una tercera meta consistiría en lograr un *mercado común*¹ en el que los factores de producción puedan circular libremente (personas y servicios) y las condiciones de competencia, normas de armonización, etc., estén coordinadas.

Los sistemas institucionales son muy distintos formal y materialmente. Los mimetismos retóricos producen falsas apariencias.

2.- Las Diferencias.

Es muy difícil comparar, casi imposible, el Mercosur con las Comunidades Europeas. No hay términos posibles de comparación institucional dada la insalvable distancia entre la simpleza o la "nada" institucional del Mercosur y la "tela de araña" del sistema institucional europeo.

A) La carencia de una finalidad política

Las tres *Comunidades Europeas* se presentan como un *proceso unitario de integración política* mediante instrumentos económicos. En la UE el mercado común es un medio; en el Mercosur es el fin.

Además, las Comunidades Europeas, que nunca fueron sólo un mercado común, han subordinado siempre el ingreso y la permanencia en las mismas a condiciones políticas: democracia pluralista y respeto a los derechos humanos. Condiciones «superfluas» para una organización económica. El Tratado de Asunción (Mercosur) se firmó en 1991 cuando todavía Paraguay no había celebrado unas elecciones libres, lo que sucedió en mayo de 1993. Esta falta de escrúpulos por la democracia es

¹ Como es bien sabido la unión aduanera y el mercado común se logró plenamente en 1968 entre los Estados miembros fundadores de la CEE (Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia), a los diez años de su creación. Su perfeccionamiento y profundización como un mercado *único e interior* se consolidó en 1992 eliminándose las barreras físicas, técnicas, administrativas y fiscales.

No es posible juzgar los logros de **Mercosur** por su escaso margen de aplicación: fue fundado en 1991 (26 de marzo, en vigor desde noviembre de 1991). Se fijaron un plazo trepidante (1.1.1995) para "conformar" el mercado común (art. 1 del Tratado de Asunción), que por ser irreal no se ha cumplido; desde enero de 1995 ha llegado a ser "una zona de libre comercio semicompleta (el arancel cero comprenderá el 95 % del comercio intra-regional) y como unión aduanera imperfecta (ya que el AEC cubrirá aproximadamente el 85 % de los productos comercializados por el bloque con otros países)" (GRANDI: 11). Lo que importa es que hasta 1995 su empuje ha sido notable y cabe albergar esperanzas sobre la voluntad real de los cuatro países que forman el Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay).

incompatible con las organizaciones políticas europeas, en las que no se concibe la liberalización del mercado sin la liberalización política.

La construcción política europea, a diferencia del Mercosur, apela a muchos participantes, no solo a los Estados miembros, sino también a los pueblos europeos. La integración europea tiene un evidente significado político (asegurar la paz, la libertad y el bienestar) en sus orígenes y en sus objetivos, que no alimentan los procesos de cooperación económica en Iberoamérica. Ello explica el llamamiento de los tres Tratados fundacionales a la participación efectiva y real de los pueblos de esos Estados², ya que estos Tratados institucionalizan derechos soberanos de estos pueblos al contener una cesión parcial de soberanía.

Sin embargo, el Mercosur no tiene esta naturaleza y objetivos políticos.

B) Integración versus cooperación

La falta de carácter político de los procesos americanos se comprende bien: no hay cesión de competencias soberanas en favor de aquellas organizaciones. Las Instituciones de la UE se nutren de poderes soberanos cedidos del poder ejecutivo (Jefe del Estado, del Gobierno), del Legislativo, del poder judicial, de las regiones, de los municipios, etc. Las Comunidades Europeas, que forman el pilar "central" y robusto de la UE, son organizaciones verdadera y realmente de integración³. En la UE hay una renuncia a ejercer determinados derechos soberanos y se transfiere a un tercer sujeto (las Instituciones de la UE) su ejercicio: hay renuncia translativa.

Ya he señalado que el Mercosur es una organización internacional clásica que en nada se distingue de los centenares de organizaciones de cooperación que han existido y existen desde el siglo XIX. No debe confundirnos, ni mucho menos engañarnos, la utilización -conceptualmente incorrecta y abusiva- por la doctrina y los políticos de los países del Mercosur de términos tales como "integración"³, o derecho "comunitario" para su digno, respetable y pleno de éxito proyecto asociativo internacional clásico de cooperación intergubernamental. La fraseología no puede cambiar ni disimular la realidad. Ni la doctrina científica europea ni la americana ha calificado a la EFTA como organización de integración ni hablaron de un derecho comunitario; tampoco lo hicieron sus dirigentes y lo mismo ha sucedido en relación con uniones aduaneras existentes en Europa (Suiza-Liechtenstein). En el Mercosur a lo sumo hay una renuncia a ejercer individualmente ciertos derechos soberanos, es

2. De ahí, que en el sistema institucional comunitario se hayan reservado -a diferencia de las organizaciones internacionales clásicas de cooperación- algunas Instituciones y órganos para asegurar la presencia efectiva y no meramente decorativa, de esos pueblos en la conducción del proceso: éste es el sentido del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.

3. Sobre las diferencias entre integración y cooperación, ver JACQUÉ: 21-28.

decir, hay renuncia abdicativa sin trasladar a un tercero las competencias ejerciéndose con plenitud la soberanía en el seno del Mercosur. La autolimitación sufrida es la propia de todo tratado internacional clásico.

C) *La carencia de autonomía institucional, financiera y legal.*

Otra diferencia original importante es que las organizaciones internacionales clásicas, como lo es el *Mercosur*, están dotadas de órganos decisorios en las que sólo están representados los Estados, y en los que sólo cabe la representación del interés del Estado, la razón de Estado. El *Mercosur* es descarnadamente intergubernamental⁴: si analizamos su aparente "estructura" en profundidad, sin dejamos llevar por el nominalismo, se concluye que sólo hay la omnipresencia de los intereses nacionales de los Estados miembros mismos en cuatro órganos (o un solo órgano intergubernamental con cuatro niveles): Consejo del Mercado Común (CMC), compuesto por los ministros; Grupo Mercado Común (GMC), compuesto por los delegados de los ministros; Comisión del Comercio del Mercosur⁵ (CCM), compuesto también por delegados de los gobiernos; la secretaría administrativa -con funcionarios nacionales-. El Protocolo de Ouro Preto⁶ ha perennizado su estructura transitoria.

Pero en la Unión Europea, de sus cinco Instituciones⁷, cuatro de ellas (Comisión, PE, TJCE y Tribunal de Cuentas) *no* representan intereses de Estados, sino intereses distintos a los nacionales: el interés general o el interés comunitario. Y

4 Para Moura Ramos las diferencias entre la UE y el Mercosur son profundas, precisamente por la fidelidad del Mercosur al clásico modelo de la intergubernamentalidad o de cooperación, por el "conservadurismo" de las soluciones adoptadas y la poca elaboración de su sistema de fuentes (1994: 107 y 110).

5 La tercera "institución" del Mercosur, la Comisión de Comercio del Mercosur equivale al órgano auxiliar técnico "Comité del art. 113" encargado de dar su opinión sobre las propuestas normativas que elabora la Comisión europea y que aprueba el Consejo por mayoría cualificada en materia de política comercial.

6 El Protocolo de Ouro Preto, que completa el Tratado de Asunción constitutivo del Mercosur, fue firmado el 17 de diciembre de 1994.

7 Si, además, tomamos como referencia los órganos llamados auxiliares o secundarios (el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones), éstos tampoco representan intereses estatales o gubernamentales. Aunque los consejeros del CES y del CdR son *formalmente* propuestos al Consejo de la UE por los Gobiernos, son las centrales sindicales y patronales y los grupos de interés los que deciden qué personas les representarán en el CES; a su vez, cada Región (o *land*) propone su representante en el CdR y las asociaciones de municipios y provincias proponen un cupo de representantes en el CdR.

Si bien estos órganos auxiliares de la UE no tienen capacidad normativa, deben ser oídos por el Consejo (y el PE) y la Comisión antes de adoptar las normas jurídicas: esa consulta es obligatoria en numerosos casos so pena de nulidad *ipso iure* del acto adoptado sin la previa consulta. Pueden emitir dictámenes por propia iniciativa.

Obsérvense, pues, las diferencias diametrales entre estos órganos auxiliares de la UE y el Foro consultivo Económico-Social del Mercosur (art. 28 a 30 del Protocolo de Ouro Preto).

se les garantiza la independencia de sus miembros para que sólo puedan defender intereses comunes. Examinemos, aunque sea someramente, y comparemos los esquemas con el Mercosur.

La Comisión de la UE es el órgano independiente de los Estados miembros, con la obligación -que no facultad- de pensar y hacer proyectos normativos (por mayoría absoluta) en cuasi monopolio⁸. Aunque sus 20 miembros son propuestos por los Gobiernos nacionales, después ya no pueden ser removidos de sus cargos más que por el Parlamento Europeo (PE) o el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). En el Mercosur no existe un órgano de este calado.

El Tribunal de Justicia representa el interés social en el respeto del Derecho: no defienden intereses nacionales. Un órgano así tampoco existe en el Mercosur.

El Parlamento Europeo tampoco representa intereses nacionales. En la UE los diputados del PE son elegidos por sufragio universal directo y representan los intereses de sus electores y se organizan, no por nacionalidades, sino por ideologías. El PE tiene competencias de participación normativa, menos de las que quisiera, pero infinitamente superiores a la Comisión Parlamentaria Conjunta, pues carecen de toda competencia salvo la meramente deliberativa (Ver apartado II.6.A).

La cuarta Institución de la UE que tampoco representa intereses nacionales es el Tribunal de Cuentas, encargado de velar, desde la independencia (art. 188 A-188C TCE), por la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos, habida cuenta la autonomía financiera de la UE (tiene sus propios recursos).

Como no hay autonomía presupuestaria en el Mercosur, tampoco hay Tribunal de Cuentas. En la UE los ingresos que se obtienen de la unión aduanera, la política agrícola común, del mercado común y de la armonización fiscal (el 1.27 del IVA, más un pequeño porcentaje del PNB) se ingresa por cada Estado miembro en las arcas de la Comisión. Cómo se gasta es una decisión compartida entre la Comisión (hace el proyecto), el Consejo y el PE (que deciden en un procedimiento bifásico por mayoría cualificada y por mayoría absoluta)⁹. Y a todos les controla el Tribunal de Cuentas. En el Mercosur no hay financiación autónoma porque no hay recursos propios, lo que es inconcebible en una verdadera unión aduanera.

8 Hay menos de una decena -entre cientos- de casos en los que no se precisa su propuesta normativa, que se ejerce por el PE o el propio Consejo.

9 El PE puede rechazar (es decir, vetar, y lo ha vetado en varias ocasiones) el presupuesto aprobado por el Consejo (mayoría cualificada) o, alternativamente, aprobarlo o presentar enmiendas (art. 203 del Tratado de la Comunidad Europea, TCE), con la posibilidad de tener la última palabra -lo que hace siempre desde 1978- en una parte aproximada al 40% del presupuesto (los Gastos No Obligatorios): el PE decide en qué se gasta y cuanto se gasta en política social, en política regional, I+D, política industrial, comunicaciones, infraestructuras, etc.

En la UE sólo una Institución (el Consejo) y un órgano auxiliar (el Comité de representantes Permanentes de los Estados miembros, COREPER) representan intereses nacionales, el interés de cada Estado miembro y sólo allí se confrontan intereses nacionales¹⁰. Pero se decide en la inmensa mayoría de las ocasiones por mayoría cualificada (equivalente al 71 %) según un voto ponderado.

Por lo que se refiere al *marco legal* hay grandes diferencias: es muy complejo y técnico el sistema jurídico de la UE. Las Instituciones adoptan, además, reglamentos, decisiones y directivas por mayoría absoluta en la Comisión (11 sobre 20) y mayoría cualificada en el Consejo en innumerables ocasiones. El reglamento (especialmente el de base) tiene por características una gran semejanza con la ley en el orden interno (norma abstracta y de carácter general). La directiva es un instrumento de armonización que exige el desarrollo de las opciones, umbrales o techos que regule (es una ley marco en un sistema federal). Y la decisión dirigida a las empresas es una suerte de acto administrativo; si se dirige a los Estados miembros es similar a un reglamento. Gozan de efecto directo sobre los particulares (invocables en las relaciones verticales y horizontales) todas las normas claras, precisas y que no dejen márgenes de apreciación o esté sujetas a condición. Todas ellas gozan de primacía sobre cualquier norma del derecho interno. Su incumplimiento genera responsabilidad patrimonial para el Estado miembro infractor. La autonomía del ordenamiento de la UE se completa con la competencia exclusiva del TJCE y TPI para declarar la nulidad e interpretar estas normas.

En el *Mercosur* sólo se habla de decisiones y de su obligatoriedad "para los Estados"; no generan efecto directo ni se imponen sobre el derecho interno, hasta el punto de que es una ironía declarar que son obligatorias las decisiones del Consejo, del Grupo y de la Comisión de Comercio (art. 42 y 2 del Protocolo) y luego reconocer que no entrarán en vigor hasta que en todos y cada uno de los Estados, individualmente, no se hayan adoptado las medidas internas para asegurar su cumplimiento (arts. 38 y 40). No se puede hablar de un derecho común o comunitario como tampoco respecto de las Decisiones -obligatorias- del Consejo de Seguridad de las NU.

II.- LAS COMPETENCIAS DE SUS INSTITUCIONES.

1.- Caracteres generales de las competencias.

Los Estados atribuyen determinadas competencias a las instituciones de las organizaciones internacionales que crean en relación con las funciones que se asignan directamente y deben realizar por sí mismas las OI, en cuanto tales, y con autonomía respecto de sus Estados miembros.

¹⁰ Los intereses del conjunto del Estado en un asunto que compete a las regiones podrán estar representados en el Consejo de la UE por las autoridades regionales, en vez del Gobierno central.

Por ello, si los Estados se comprometen por sí mismos a realizar los objetivos de la OI, como es el caso del *Mercosur*, no hay atribución de competencias normativas propiamente dichas. Los Estados miembros del Mercosur se ponen de acuerdo en su seno para regular materias de interés común, pero sobre las que retienen en plenitud su soberanía. Más que renunciar a ejercer sus competencias soberanas en los ámbitos del Tratado de Asunción lo que han acordado es ejercerlas concertadamente¹¹.

En la UE las competencias atribuidas son competencias nacionales (de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial) que pasan a ser ejercidas por las Instituciones creadas; en otros supuestos, tales competencias son creadas *ex novo* por los Estados para ser ejercidas por las Instituciones (p.e., armonización de legislaciones, art. 3 h) y 100 TCE) o bien los Estados aceptan perder competencias soberanas (p.e., prohibición de aranceles entre los Estados miembros y medidas de efecto equivalente), que no son transferidas a las Instituciones, pero se atribuye a las Instituciones el control¹² sobre tales prohibiciones que se autoimponen los Estados.

Igualmente, en la UE, pero no así en el MERCOSUR, los Estados miembros han creado nuevos derechos para sus ciudadanos y han dotado *ex novo* a las Instituciones europeas de competencias normativas para desarrollar y regular tales derechos. Los jueces nacionales y el TJCE se ven confiar la tutela judicial de esos derechos nuevos.

En el *Mercosur*, la competencia normativa está distribuida de forma muy simple y por ello resulta imposible hablar de un "proceso" normativo. Este es tan simple como su rudimentario "esqueleto" orgánico. El Grupo Mercado Común (nivel técnico) que representa los mismos intereses que el Consejo (CMC), intereses

11 Recuerda a las categorías de la UE que dan lugar a acuerdos internacionales en forma simplificada entre los Estados miembros: las Decisiones de los representantes de los Estados miembros se refieren a materias vinculadas objetivamente al Tratado ejerciéndose conjuntamente un derecho reconocido aisladamente a cada Estado.

12 La competencia de control en la UE es una verdadera competencia transferida a órganos, a su vez verdaderamente, independientes de los eventuales infractores: la Comisión y el TJCE. En el *Mercosur* esa competencia de control se residencia en el órgano que representa a los Estados mismos (en el Consejo del Mercado Común y en sus delegados ejecutivos del Grupo Mercado Común) y que tiene el poder de decisión, de veto y de control: irónicamente, controlador y controlado son la misma institución, luego no hay control ni atribución de tal competencia. Por ello, no basta leer superficialmente los Tratados constitutivos: estos Tratados coinciden aparentemente al decir que, tanto en el Mercosur como en la UE, las instituciones velarán por el cumplimiento de los Tratados y del derecho derivado (art. 155 TCE, 81 del Tratado de Asunción). Su naturaleza es radicalmente distinta en la UE y en el Mercosur. Además, hay que ver si se les dan los medios para hacer efectiva esa competencia (demanda por incumplimiento, art. 169 TCE) y si realmente son capaces de utilizarla. Incluso, la Comisión europea tiene poder para sancionar directamente a las empresas (multas, anular acuerdos, imponerles conductas, etc.), poder del que carecen las instituciones del Mercosur.

nacionales, y son los delegados de los ministros, tienen la iniciativa (art. 10 a 15 del Protocolo); luego, la iniciativa la tienen los Estados miembros mismos, lo que repugnaría al espíritu común que inicia y preside el proceso europeo.

2.- *La competencia de atribución.*

Posiblemente, la única característica común, desde el punto de vista competencial, es la lógica consecuencia de la naturaleza jurídico-formal común: las dos son OI y sus competencias son de atribución. La competencia de atribución significa que los poderes atribuidos a las instituciones deben ser ejercidos en los límites y condiciones impuestos por los tratados; deben actuar en el marco de los tratados, de modo que no pueden invadir competencias de los Estados, de las que aún no se hayan desprendido (art. 3 B, párr. primero, TCE).

La competencia comunitaria europea es una competencia delimitada y expresa, pues los Estados miembros obviamente no se han desprendido de todas las competencias necesarias para lograr sus ambiciosos objetivos (los Preámbulos, art. B del TUE, los arts. 2 TCECA, 2 TCE y 1 EURATOM); pero se asegura la transparencia y el respeto democrático al precisar, en cada caso, *quién tiene que hacer qué, cómo y cuándo*.

Ciertamente, el *Tratado de Asunción* reproduce (art. 1) *grosso modo* los objetivos de la UE ligados al mercado común, pero no otorga competencias concretas; así pues, en el Mercosur la competencia está vagamente delimitada en lo material (mercado común), pero es difusa o abstracta, pues al Consejo (CMC) "incumbe...la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos" (art. 3 Protocolo de Ouro Preto), sin que se vuelva a precisar qué es lo que realmente *puede y debe hacer* en cada supuesto, con qué efectos jurídicos, qué medios jurídicos de control y de defensa judicial se cuenta por parte de los Estados miembros o de los particulares, etc. Ahora bien, hay también una distancia enorme entre la forma de definirse esa competencia: la forma prolija, casi "puntillista" en la integración europea¹³.

13 En efecto, en las Comunidades Europeas los poderes vienen especificados en las disposiciones materiales, de forma que, caso por caso, se enuncia el alcance, las condiciones y las modalidades de ejercicio de la competencia comunitaria: se concreta expresamente el objetivo, los medios, los plazos, la institución competente para iniciar su utilización, las instituciones u órganos que darán su opinión o que podrán enmendar, qué institución decidirá, cómo votará en función de si se separa de la propuesta, en función del tipo de intervención del Parlamento Europeo, etc. Con carácter general deberán ejercer la competencia de atribución conforme al principio de proporcionalidad (párr. 3 del art. 3 B TCE), al principio de economía de medios (art. 5 Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y de Acero, TCECA) y al principio de subsidiariedad.

3.- Competencias implícitas y competencias evolutivas.

En virtud de la doctrina de los poderes implícitos se admite que una OI posee no sólo las competencias expresamente atribuidas sino que puede disponer de las competencias que sean necesarias, incluso nuevas, para la realización de los objetivos fijados por el Tratado constitutivo o sean esenciales al ejercicio de las funciones asignadas a la OI.

Pues bien, la juventud del *Mercosur* no ha hecho necesario acudir a esta clásica teoría de los *implied powers*, que tanto juego dio en el sistema federal americano y, después, en el TIJ de Naciones Unidas. El hecho de que carezca de órgano judicial permite prever que tampoco en el futuro el *Mercosur* pueda acrecer sus competencias por esa vía.

El sistema competencial de la *UE* ha hecho un uso casi inapreciable, de esta válvula de escape que permite corregir la rigidez del sistema de competencias funcionales propio de las OI. Pero las razones son diametralmente distintas a las del *Mercosur*: en primer lugar, el orden jurídico comunitario dispone de la vía correctora del art. 235 TCE¹⁴ ("cláusula de imprevisión") para colmar la distancia entre los limitados poderes expresos y los ambiciosos propósitos de las organizaciones comunitarias. En segundo lugar, la obligación del Tribunal de contribuir a hacer progresar la integración europea ha permitido el desarrollo de unos criterios de interpretación (*efecto útil y efecto necesario*) que llevan a resultados más amplios y profundos en cuanto a la ampliación de la competencia comunitaria que la propia doctrina de los poderes implícitos.

Luego, la competencia comunitaria tiene una *vis expansiva* casi indefinida por medio del art. 235 TCE y los criterios de interpretación del Tribunal, hasta el punto de concitar en los últimos años la preocupación de algunos Estados miembros (Dinamarca) y sectores de la doctrina alemana; por otra parte, esa *vis expansiva* llega

14 Art. 235 TCE: "Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes".

Este precepto cumple una misión esencial en un proceso dinámico y evolutivo y permite alcanzar los objetivos, fuera de toda retórica, aún cuando no se hayan previsto o resulten insuficientes los poderes normativos atribuidos a las instituciones: se pueden aumentar los ámbitos materiales y competenciales sin tener que acudir a una revisión formal de los Tratados. Así, en el pasado este artículo permitió adoptar una política industrial, energética, de I+D, medio ambiente, regional, protección de consumidores, ciertos instrumentos financieros, etc. que no habían sido previstas en los Tratados; hoy, después de varias reformas han "constitucionalizado" expresamente en los Tratados tales competencias. Y se sigue y se seguirá utilizando porque los problemas y las necesidades sociales siempre van por delante de las previsiones jurídicas y no pueden detenerse por la rigidez de los Tratados.

a ser exorbitante por la utilización de, además, los arts. 100 y 100 A del TCE sobre armonización de legislaciones, los cuales no tienen prácticamente límite en cuanto a las materias susceptibles de ser objeto de normas marco comunitarias ("la construcción del mercado interior").

En definitiva, la competencia comunitaria se ha ido extendiendo como una mancha de aceite impulsada por la progresividad del sistema (las sucesivas reformas), por los métodos de interpretación del Tribunal de Justicia (sistemático, teleológico, efecto útil y efecto necesario) y por la utilización del art. 235 TCE (extensión de la competencia en caso de ausencia o insuficiencia de poderes para la consecución de objetivos previstos). Claro que, por éstas, y otras muchas razones, la integración europea no se ha estancado.

4.- La cooperación leal de los estados miembros y la irreversibilidad de la competencia.

Las competencias otorgadas a las Instituciones de la UE son un hecho definitivo e irreversible¹⁵: los Estados miembros han constituido «...una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias...», por lo que la transferencia efectuada por los Estados «implica, pues, una limitación definitiva de sus derechos soberanos...» (STJCE, 15.7.1964, *Costa c. ENEL*). Los Tratados europeos no prevén la posibilidad de la denuncia (aunque en una situación límite, *de facto* y *de iure* no se pueda impedir la retirada de un Estado miembro). Y ni tan siquiera con justificación constitucional un Estado puede impedir o evitar el cumplimiento de una norma originaria -ya ratificada- o derivada.

El Tratado de Asunción prevé la posibilidad de su denuncia. Y, por lo que se refiere a la "recuperación" de las competencias es inconcebible en la UE: la Comisión europea inicia cada año entre 1.000 y 1.200 expedientes por infracción (pre-contencioso, que terminan con éxito en muchos casos) y presenta una media de 50 demandas judiciales a los Estados miembros (procedimiento por incumplimiento del art. 169 TCE), ya sea por inacción normativa, ya sea por una acción normativa ilícita en ámbitos de competencia de la UE.

Que las transferencias de competencia normativa son irreversibles se confirma también por el hecho de que en la UE los Estados miembros se comprometen a

15 La atribución de competencias a las CE por los Estados miembros conlleva necesariamente la desposesión de los poderes de los Estados miembros en esos ámbitos. Por ello, una medida nacional o colectiva que pudiera adoptarse por los Estados en los ámbitos transferidos a la Comunidad no es admisible, salvo que exista una habilitación específica de la Comunidad (STJCE, 14.12.1971, *Comisión c. Francia*). No cabe, pues, una devolución de las competencias de la UE a los Estados miembros ni una recuperación por parte de éstos. La "impunidad pactada" del sistema andino, por ejemplo, es inimaginable en la UE.

cumplir las obligaciones *sin condición de reciprocidad*. Simplemente, no es serio ni leal en un sistema de integración condicionar el cumplimiento propio al de los demás. Por ello, la *cláusula de lealtad comunitaria* exige el cumplimiento a cada Estado miembro, individualmente, independientemente de la conducta de los otros Estados miembros (art. 5 TCE, piedra clave de la arquitectura comunitaria). La paridad y la reciprocidad son extrañas en un sistema de integración; esta alegación se excluye en la UE y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha rechazado los argumentos basados en ese principio del Derecho Internacional clásico cuando un Estado ha querido excusar su infracción en otra cometida previamente por otro Estado miembro (sentencias del TJCE, 13.11.1964, *Comisión c. Luxemburgo*; 25.9.1979, *Comisión c. Francia*; 14.2.1984, *Comisión c. Alemania*).

Como el *Mercosur* es realmente una organización de cooperación intergubernamental proclama, de forma consecuente a su naturaleza jurídico-política real, que se funda "en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes"¹⁶ (art. 2 del Tratado de Asunción).

En definitiva, los Estados miembros se han comprometido expresamente, mediante la *cláusula de lealtad* del art. 5 TCE, 86 TCECA y 192 TCEEA a no adoptar medidas, de cualquier clase, que puedan poner en peligro la realización de los fines de tales Tratados y, por consiguiente, se comprometen a asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho originario y derivado. El respeto leal a la competencia normativa y la imposibilidad jurídica de la "marcha atrás" respecto de la transferencia es otro distintivo de la UE.

5.- Competencias exclusivas.

Independientemente de que la competencia comunitaria se ejerza o no, la UE goza de competencias exclusivas¹⁷ en determinados sectores, además de importantes

16 Obsérvese que en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto nunca se habla de "Estados miembros" (término técnico-jurídico para designar colectivamente a los Estados que forman una OI), sino de "Estados Partes", término técnico-jurídico que se reserva a los Estados que suscriben un tratado internacional cualquiera. Quizá sólo sea un defecto, entre varios, de la pobreza de la técnica jurídica del Mercosur. Al fin y al cabo, en política y en economía, lo que importan son los resultados.

17 Así, es competencia exclusiva de la UE la adopción de todas las medidas encaminadas a la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancía, personas y capitales; en definitiva, la conservación del mercado interior y su perfeccionamiento ya no es competencia soberana de los Estados miembros de la UE.

En coherencia con la unión aduanera lograda efectivamente en 1968 en la UE, la política comercial común, regulada en el art. 113 TCE, es competencia exclusiva de la Comunidad, como lo confirmó el *Dictamen* 1-75 de 11.11.75 (*política comercial*) y la sentencia *Donckerwolcke* (STJCE, 15.12.1976).

competencias compartidas con los Estados miembros en innumerables sectores concretados en los Tratados. Esa competencia exclusiva, al derivar de disposiciones de los tratados, excluye una competencia de los Estados miembros paralela a la de la Comunidad, tanto en el orden comunitario como en el orden internacional (TJCE, *Dictamen 1/75*, de 11.11.1975 y *Dictamen 2/91* de 19.3.1993 -sobre la OIT-). El Tribunal ha añadido que el carácter exclusivo o no de la competencia comunitaria «puede depender de la amplitud de medidas que han sido adoptadas por las Instituciones comunitarias para aplicar estas disposiciones y que pueden privar a los Estados miembros de una competencia que podían ejercer anteriormente con carácter transitorio» (*Dictamen 2-91*, fund. 9).

El *Mercosur* no atribuye competencias exclusivas. Sólo identifica el objetivo final en el art. 1 al describir lo “implica” el Mercado Común.

6.- *El principio de autonomía de la competencia.*

En efecto, las competencias de una organización internacional son autónomas cuando sus Instituciones y órganos auxiliares forman su voluntad con independencia de sus Estados miembros (A) o con una participación sólo relativa de los Estados miembros (B). Analicemos las dos modalidades de competencia autónoma normativa y luego la jurisdiccional (C).

A) COMPETENCIA AUTÓNOMA NORMATIVA SIN PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

Las Instituciones de la *UE* ejercen sus competencias normativas en el marco de un proceso complejo en el que no siempre están representados los Estados miembros como tales (por ejemplo, en la Comisión, en el Parlamento Europeo) y en el que participan con diferente peso.

En la *UE* la Comisión tiene competencia normativa *autónoma*: en el sentido histórico más genuino, es una *alta autoridad* por encima de los Estados miembros. El Tratado CECA confiere a la Comisión la casi totalidad del poder *legislativo y ejecutivo* para la regulación de los ámbitos del carbón y del acero. Este poder de decisión autónomo no se adultera por tener que recabar, en algunas ocasiones, la opinión del Comité Consultivo, órgano de representación socio-económica, y, en otras, la del Consejo (la institución que representa a los Estados miembros). En los Tratados CE y TCEEA/Euratom, el poder de decisión *autónomo* de la Comisión puede ser propio, es decir, atribuido directamente por los Tratados, o bien por atribución del Consejo. El poder de decisión *propio* es un poder de naturaleza *ejecutiva o reglamentaria*. La Comisión, en los ámbitos CE y CEEA, se presenta con una clara vocación de «administración» o “gobierno”

que asume la gestión¹⁸ de las Comunidades. La Comisión, como gestora de la Comunidad y guardiana de los Tratados, adopta actos de naturaleza reglamentaria y administrativa de alcance general y de alcance individual.

Pero su labor fundamental no es tanto decidir ni ejecutar como pensar, analizar, proyectar y proponer las normas legislativas y ejecutivas, que después adoptará el Consejo, en algunos casos, o el Consejo y el Parlamento Europeo en otros.

También en materia de política agrícola común se observa una competencia comunitaria exclusiva conjugada, ciertamente, con una competencia subordinada y complementaria de los Estados miembros. Está firmemente asentado que en los sectores regulados por una organización común de mercado los Estados miembros no pueden adoptar medidas unilaterales susceptibles de obstaculizar el comercio intracomunitario. Por tanto, pueden adoptar medidas nacionales indispensables para su aplicación o las expresamente previstas en las normas comunitarias.

Igualmente, los Tratados de la UE han atribuido a sus Instituciones la competencia exclusiva sobre los elementos *esenciales* de la política de transportes en todas sus modalidades.

La política común de pesca es también competencia exclusiva de la Comunidad. Refiriéndose a las medidas de conservación de los recursos pesqueros el Tribunal ha afirmado la competencia plena y definitiva de la Comunidad (TJCE, sentencia de 5.5.1981, *Comisión c. Reino Unido*).

De los art. 105 (en especial 105 A) a 109 MTCE se deduce que la política monetaria y el control único de cambios será competencia exclusiva de la Comunidad Europea, a más tardar en 1999, y afectará a todos aquellos Estados miembros que en esa fecha reúnan las condiciones o criterios de convergencia establecidos en el TCE y en el Protocolo sobre el art. 109 J.

18. Así, -- la Comisión tiene poder reglamentario para establecer la condiciones de estancia de los trabajadores que, después de haber ocupado un empleo deseen permanecer en el territorio de un Estado miembro (art. 48.3 TCE).

-- También está encargada de gestionar importantes sectores de la actuación comunitaria a través de la administración de los fondos estructurales, como es el caso del Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Fondo de Cohesión, etc., si bien está asistida por diversos comités intergubernamentales.

-- Se le confía el poder de ejecución del presupuesto comunitario (art. 205 TCE). Son decisiones que entrañan la utilización de créditos presupuestarios.

-- Durante los períodos transitorios (el inicial hasta el 1-7-1968 y cada vez que tiene lugar una nueva ampliación) la Comisión puede intervenir sobre el ritmo y las modalidades de realización de la Unión Aduanera (arts. 10.2, 13, 14, 15, 17, 26, 33 TCE) y autorizar medidas de protección para el Estado lesionado por prácticas de *dumping* (art. 91.1 TCE).

-- Goza de un conjunto de poderes de alcance individual sobre los Estados miembros: autoriza o anula los contingentes arancelarios, art. 25.2; fija tasas compensatorias para productos agrarios bajo organizaciones nacionales de mercado, cuando afecten a productos similares de otro Estado miembro, art. 46; decide medidas para suprimir discriminaciones en materia de transportes, art. 79.4; autoriza las tarifas de transportes que tengan carácter de apoyo, art. 80; puede dirigir directivas o decisiones en materia de empresas públicas, art. 90.3; puede suprimir o modificar ayudas concedidas por los Estados a las empresas, art. 93.2; puede dirigir directivas a los Estados miembros en materia de impuestos sobre el volumen de negocios, art. 97.

En efecto, la clave del éxito de la integración comunitaria fue dotar a la Comisión de la *competencia exclusiva de la elaboración de las propuestas normativas* ("cuasi-monopolio" de la iniciativa normativa).

La Comisión destaca también por ser un poder moderador entre los Estados miembros y en las relaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Tienen un mandato por 5 años para que puedan desarrollar con seriedad y credibilidad sus competencias, tienen legitimidad democrática pues necesitan la confianza del PE por mayoría absoluta (con previas *hearings* como en el Senado de EE.UU.) y asumen responsabilidad política ante el PE (posible moción de censura)¹⁹.

En el *Mercosur* no hay un órgano como la Comisión.

Además en la *UE*, el Parlamento Europeo dispone también en diferente medida de cierta competencia normativa *autónoma*. El Parlamento Europeo representa a los pueblos (arts. 137-144 TCE): es la institución dotada de una legitimidad democrática o popular *directa*, de la que carecen las organizaciones americanas; ya señalé que las Comunidades Europeas son una Comunidad de Pueblos.

El PE tiene importantes y decisivas competencias en materia presupuestaria (ver apartado I.2.C); tiene derecho de autorización (es decir, de veto o no permitir la conclusión) en materia de acuerdos internacionales (art. 228 TCE): convenios de asociación, o con regímenes institucionales, o con implicaciones financieras, y los acuerdos que supongan modificación de normas codecidas por el Consejo y por el PE (y ha utilizado su derecho de veto en varias ocasiones). Y debe ser consultado en relación con todos los demás acuerdos internacionales en virtud de muy diversos mecanismos.

Pero el Parlamento Europeo se ha mostrado siempre muy insatisfecho con sus poderes legislativos: ha sido impaciente, combativo y tenaz. Y, finalmente, el PE ha ido arrancando significativos poderes al Consejo: 1) desde la reforma del Acta Única Europea de 1986 se introdujo el procedimiento de cooperación (art. 189 C TCE) que le permite aprobar, enmendar (sin poder de "última palabra") o rechazar en diversas materias²⁰; 2) desde la reforma del Tratado de la Unión Europea se ha establecido el

19 Al ser la Comisión depositaria de tan importantes poderes de iniciativa y de decisión normativas los Tratados prevén diversos mecanismos de control político por el PE: interpelaciones orales y escritas, debate anual sobre la actividad general de las Comunidades Europeas. Informes y debates sectoriales (agricultura, política social, competencia leal...), y la posibilidad de interponer una moción de censura (que ha sido utilizada en varias ocasiones aunque no ha prosperado).

20 Así, normas sobre no discriminación, transportes, unión económica y monetaria, política social, formación profesional, cohesión económica y social, determinadas normas sobre medio-ambiente, I+D, y cooperación al desarrollo.

procedimiento de codecisión (o del art. 189 B TCE) que supone que en los ámbitos²¹ en que se aplica no cabe una norma si no tiene el acuerdo mayoritario del PE. Otra consecuencia de este enrevesado precepto es la posibilidad de veto o, en su caso, enmendar de acuerdo con el Consejo.

Los Tratados le reconocen también el derecho a emitir un dictamen conforme (o derecho de veto pero sin proponer directamente enmiendas): normas para facilitar la libre circulación y residencia de los ciudadanos independientemente de la actividad económica (art. 8 A del TCE), ley electoral uniforme para las elecciones al PE (con monopolio de la elaboración del proyecto y derecho a dar el visto bueno a las enmiendas del Consejo, art. 138.3 TCE) y adhesión de nuevos Estados miembros (art. O del TUE).

Cualquier parecido formal entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur ni tan siquiera es pura coincidencia: de nuevo, no hay términos de comparación objetivos y racionales. En definitiva, sólo en la UE hay competencia normativa autónoma.

B) COMPETENCIAS NORMATIVAS CON PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

Se trata ahora de analizar las competencias normativas en cuyo ejercicio participan los Estados miembros de una forma relativa. Es decir, no tiene interés jurídico ni político el hecho de que en una OI, como el *Mercosur*, los Estados miembros que la componen tengan la iniciativa normativa y la capacidad de decisión, todo ello por unanimidad o consenso, y que además la entrada en vigor dependa de su incorporación al derecho interno. Posiblemente, los objetivos de un mercado común los consigan tan bien o mejor que otros aparatosos esquemas asociativos, pero no tiene interés científico ni relevancia su estudio institucional como no la tuvo la EFTA o el GATT o la unión aduanera de Suiza con Liechtenstein: la participación de los Estados miembros es absoluta en toda decisión.

En la UE encontramos, una vez más, el sistema más complejo. Además, la participación de los Estados miembros a través del Consejo es siempre relativa pues la iniciativa normativa no está en sus manos prácticamente nunca ni puede sustituir en caso de inacción al órgano independiente; además, puede verse vetado por el PE en bastantes casos y en la inmensa mayoría de los casos las competencias normativas

21 Así, mercado interior, educación, cultura, salud pública, redes transeuropeas, protección de consumidores, I-D (programa marco plurianual), y medio ambiente (acciones de carácter general, objetivos prioritarios).

las ejerce por mayoría cualificada, pudiendo varios Estados miembros quedar en minoría (cinco de quince). Y, como es bien sabido, a diferencia del *Mercosur* cada Estado tiene un *voto ponderado* en relación con su población -privilegiando a los que tienen menos habitantes-. No se puede negar, pues, que las competencias normativas del Consejo son realmente *autónomas* cuando vota por mayoría, y con un alto grado aún votando por unanimidad debido a competencia de iniciativa de la Comisión y a los poderes del PE.

Esto es así porque el proceso de decisión en la UE es una manifestación más del principio del equilibrio de poderes establecido en los Tratados: toda norma comunitaria es el resultado de un diálogo continuo entre la Comisión y el Consejo y, desde 1986, también con el Parlamento Europeo; Comisión y Consejo no son dos Instituciones paralelas, sino que participan plenamente en el proceso de decisión que no se concibe sin que las dos instituciones cooperen en el marco de sus competencias: sin propuesta de la Comisión no hay decisión del Consejo. Y si el Consejo quiere modificar la propuesta de la Comisión, los Tratados le penalizan pues debe votar por unanimidad (arts. 148 y 189 A TCE). En definitiva, al Consejo le es más fácil adoptar la propuesta de la Comisión que modificarla y sin embargo la Comisión puede modificarla en todo momento para facilitar el logro de la mayoría en el Consejo²². Este sistema de contrapesos, simplemente, no existe en las OI americanas.

En el *Mercosur* se precisa consenso expreso de los Estados para iniciar y aprobar. No se puede decidir en ausencia de un Estado miembro; luego, si un Estado miembro hiciera "silla vacía" tomaría como rehenes a los otros Estados miembros y a la existencia misma de la OI que depende siempre de la voluntad individual de cada Estado miembro. La exigencia del consenso, para toda decisión, impide la abstención en términos jurídicos y generaliza el derecho de veto.

C) COMPETENCIAS AUTÓNOMAS JURISDICCIONALES

Dado que no hay un órgano jurisdiccional en el Mercosur, tampoco cabe análisis comparativo con las precisas competencias de los Tribunales de la UE (Tribunal de

²² A partir de 1986, la práctica del voto por mayoría cualificada se ha hecho más habitual frente al consenso en que degeneró el sistema de votación. A ello contribuyó la reforma del Acta Única y el Reglamento interno del Consejo, que otorga a la Presidencia del Consejo la facultad de poner a votación cualquier propuesta. Además, el procedimiento de cooperación y de codecisión (arts. 189 B y C del TCE) con el Parlamento Europeo para la adopción de numerosas normas hace casi inviable el recurso a los criticados «acuerdos de Luxemburgo».

Otro factor que ha deteriorado el proceso de decisión ha sido la mecánica de la preparación de las decisiones en la infraestructura del Consejo, ya que el método de trabajo del COREPER y de sus grupos de trabajo lleva por inercia a la búsqueda del consenso, pero cuando ese esfuerzo se hace inútil y perjudicial, se vota en el Consejo.

Justicia y Tribunal de Primera Instancia). El Protocolo de Brasilia de 17.12.1991, anexo al Tratado de Asunción, es un sistema clásico al estilo de los órganos técnicos ("paneles") y arbitrajes como los del GATT/OMC, etc.

Uno de los aspectos más sobresalientes de la misión encomendada al Tribunal de Justicia de la UE²³ es el deber de *contribuir a la realización de las funciones* asignadas a cada Comunidad mediante el ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas (art. 4 TCE, 3 TCEEA y 7 TCECA). Luego, su misión en el sistema institucional no se limita a resolver controversias jurídicas sino que debe contribuir a *hacer progresar la unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*, algo que no es habitual en las instituciones judiciales internacionales; dicha misión no forma parte de la retórica.

El TJCE ha sido consciente de su papel institucional, fundado en esos preceptos, y ha asumido la responsabilidad de contribuir desde sus competencias al proceso de la integración, ya sea remediando las carencias del sistema (paralelismo entre la competencia interna y externa, legitimación del Parlamento Europeo en el recurso de anulación, etc.), ya sea como guardián del ordenamiento. Así, el TJCE supo ver con sagacidad que los Tratados que creaban las Comunidades eran algo más que normas internacionales; su opción por la invocabilidad del Derecho Comunitario ante los órganos internos ha sido una contribución original cuya importancia en la formación de un tejido social europeo, dotado de un patrimonio común, es imponderable. Las libertades fundamentales del mercado común y las políticas comunes, en definitiva, el derecho comunitario hubiera sido un quebradizo espejismo si el TJCE no hubiera afirmado la posibilidad de que cualquier particular podía invocar y exigir el cumplimiento de las normas comunitarias ante otros particulares y ante los órganos administrativos y jurisdiccionales internos. Junto al principio de la eficacia directa, el TJCE ha deducido de los Tratados la primacía absoluta de las normas comunitarias basadas en una atribución irreversible y evolutiva de competencias nacionales.

El TJCE ha hecho prevalecer los objetivos generales frente a los obstáculos coyunturales o las deficiencias del propio sistema de los Tratados o de los sistemas nacionales, llegando a precisar los poderes de los jueces nacionales cuando aplican normas comunitarias: inaplicación de las normas nacionales contrarias (STJCE, 9.3.1978, *Simmenthal*), suspensión cautelar de las mismas (STJCE, 19.6.1990,

23 El TJCE ha sido hasta 1987 la única instancia judicial comunitaria; el Acta Única Europea preveía la creación, como un nuevo órgano agregado al TJCE, del Tribunal de Primera Instancia (TPI). Este fue creado por Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988 (DOCE L 319, 25.11.1988) y es competente para juzgar los litigios entre las Comunidades y sus agentes, los recursos contra una Institución interpuestos por personas físicas o jurídicas (nulidad, omisión y los recursos relativos a la reparación de daños causados por una Institución comunitaria).

Factortame), apertura de vías procesales "inexistentes" para tutelar los derechos derivados de las normas comunitarias (STJCE, 3.12.1992, *Borelli*), declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por actos y omisiones del legislativo (ausencia de leyes de ejecución del Derecho Comunitario) o del ejecutivo en infracción del Derecho Comunitario (STJCE, 19.11.1991, *Francovich*), etc.

En la UE, una vez nombrados los magistrados del TJCE y TPI no pueden ser removidos; si un juez deja de reunir las condiciones requeridas o incumple las obligaciones que se derivan de su cargo, sólo el propio TJCE (jueces y abogados generales, sin la presencia del afectado) podrá relevarle por unanimidad. Esto permite una gran independencia como lo demuestra el hecho de que el TJCE ya ha pronunciado centenares de sentencias constatando las infracciones de los Estados miembros²⁴.

Los recursos ante el TJCE/TPI tienen como finalidad, en unos casos, el control de la legalidad: así, el recurso de anulación (art. 173 TCE), la excepción de ilegalidad (art. 184 TCE), el recurso por omisión (art. 175 TCE), el recurso por responsabilidad de las Comunidades o recurso indemnizatorio (art. 178 y 215 TCE) y la cuestión prejudicial (art. 177 TCE) en apreciación de validez. En otros sirven al control de la uniformidad; el recurso por incumplimiento (art. 169 y 170 TCE) y la cuestión prejudicial (art. 177 TCE) en interpretación. Además, el TJCE tiene competencia consultiva vinculante.

Analicemos la acción de nulidad: de nuevo, no nos quedemos en lo superficial, en la letra de la norma, pues ésta puede ocultarnos la realidad. En la UE la acción se utiliza mucho por los Estados miembros (centenares de casos) para impugnar normas o actos jurídicos del Consejo, de la Comisión o del PE mismo. En la UE la acción de nulidad se utiliza también en bastantes ocasiones *entre* las propias Instituciones: ¿cuántas veces habrá demandado la Comisión europea -órgano verdaderamente independiente- al Consejo?. Sin exagerar, centenares de casos. Ciertamente, el Consejo ha demandado menos veces a la Comisión. Desde luego, en la UE es proverbial el diálogo y la cooperación Comisión-Consejo, pero en materia de respeto a la legalidad no puede haber concesiones ni presunciones cortesés.

Por su gran importancia, voy a referirme someramente al más importante de los procedimientos ante el TJCE: la cuestión prejudicial. Los art. 41 TCECA, 177 TCE

24 Sin embargo, URIBE afirma que "la acción de incumplimiento ha sido muy poco utilizada en Europa" (1990: 154-155). Es cierto que la facultad de demandarse *entre* los Estados miembros sólo ha sido utilizada en dos ocasiones, pero ya he señalado que la Comisión inicia más de mil expedientes, de los cuales muchos se cierran con éxito en la fase precontenciosa y unos cincuenta terminan en demandas ante el TJCE. Datos elocuentes que aparecen cada año en el Informe General y en el Informe sobre el cumplimiento del Derecho Comunitario: en 1993 se iniciaron 1.209, en 1994 fueron 974 y en 1995 ascendieron a 1.016; se demandó en 89 ocasiones a los Estados ante el TJCE en 1994, en 1995 las demandas fueron 72.

y 150 TCEEA prevén que cuando ante una jurisdicción nacional se plantee una cuestión sobre la interpretación de los Tratados o *sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones*, entonces esa jurisdicción podrá pedir al TJCE que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo²⁵. En la UE los particulares tienen dos vías para atacar la ilegalidad de los actos de las Instituciones: mediante una demanda directa ante el TJCE, la acción de nulidad (art. 173 TCE) y mediante una demanda ante su juez ordinario, si éste utiliza la vía prejudicial (art. 177 TCE).

III.- LA REFORMA DEL SISTEMA INSTITUCIONAL EN EL DERECHO ORIGINARIO

1.- Análisis formal de los mecanismos de modificación.

Los Tratados de la UE establecen el procedimiento de revisión y, por tanto, la forma en que podrán entrar en vigor las nuevas normas convencionales. De un lado, ese procedimiento exige la participación de varias Instituciones: la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental se hace por el Consejo (por mayoría simple, art. N del TUE; antes de la reforma de Maastricht eran los art. 96 CECA, 236 CEE y 204 CEEA/Euratom); son consultados obligatoriamente el Parlamento Europeo y la Comisión (que emiten los correspondientes dictámenes)²⁶.

Aunque las negociaciones deberían desarrollarse en el marco de una Conferencia Intergubernamental (CIG), es bien conocido que tal negociación tiene lugar en el seno del Consejo (y de su infraestructura) y de la Comisión, en contacto muy estrecho con los Gobiernos de los Estados miembros, y que la CIG sólo se reúne finalmente para formalizar el resultado de unas complejas negociaciones. La CIG adopta por unanimidad y autentica el texto del tratado de revisión finalizando así esa primera fase mixta (institucional e intergubernamental). La segunda fase se desarrolla en los Parlamentos nacionales, pues se exige la ratificación por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, combinando, como observa J. Boulouis, las técnicas institucionales con el consensualismo tradicional (1987:18).

25 En el año 1993 fueron planteadas 204 cuestiones prejudiciales y dictadas 128 sentencias en procedimientos prejudiciales; en el año 1994 se plantearon 203 casos y se emitieron 119 sentencias en el marco de este procedimiento; en el año 1995 se plantearon 251 asuntos y se emitieron 110 sentencias prejudiciales.

26 Esta asociación de las Instituciones en la primera fase viene motivado por el hecho de que «un tratado de integración que comporta una estructura institucional desarrollada no puede ser revisado sin asociar a las Instituciones a las cuales incumbe la realización de las tareas confiadas a la Comunidad» (LOUIS, 1980:554).

En el *Mercosur* no se clarifica la revisión; el Protocolo de Ouro Preto de 1994 tan sólo prevé que los Estados miembros pueden convocar una Conferencia Diplomática. Como el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto no dejan dudas sobre el sistema de votación es evidente que todos los Estados miembros del Mercosur deben estar de acuerdo para convocar la Conferencia, es decir, para empezar a negociar la revisión, y que todos tienen que estar de acuerdo en el texto revisado. Sin embargo, sorprende que tanto el Tratado de Asunción (art. 19) como el Protocolo citado (art. 48) sólo precisan de tres ratificaciones para entrar en vigor entre los aceptantes. Sin duda es un contrasentido que para "lo más" (una revisión) se exija "lo menos" (mayoría de 3/4).

Las diferencias están, pues, en el inicio de la reforma y en el método abierto o mixto en la UE; la aceptación final, unanimidad, es igual en las dos OI.

2.- *La dinámica de las reformas: los problemas reales.*

La complejidad del sistema de reforma del Derecho Originario en la UE, con su doble plano comunitario y nacional, no ha sido obstáculo para más de una quincena de reformas "constitucionales" desde la fundación de la primera de las tres Comunidades Europeas (CECA). Además, el principio de progresividad ("Europa no se hará de golpe", en palabras de uno de los *founding fathers*) ha hecho del gradualismo, de las reformas "paso a paso", una de las claves del éxito del proceso europeo. Cada reforma ha tenido como ejes constantes dotar de más eficacia (proceso de decisión ágil disminuyendo los casos en que se exige la unanimidad, atribuyendo más poderes de decisión a la Comisión) y más democracia al sistema institucional (incremento paulatino de los poderes del PE, derechos de los ciudadanos de la UE, más participación del CES, de las regiones y municipios, etc.). El sistema institucional ha sido el centro de *todas* las reformas y evitar su estancamiento ha sido la preocupación de las fuerzas sociales y políticas²⁷.

27 En los últimos años (desde 1987, reforma denominada "Acta Única", de nuevo en 1991-92 al negociarse el TUE y ahora en 1995) se observa una fuerte tensión entre los Estados miembros cada vez que se debate sobre las alternativas de una nueva reforma. Aparecen dos países (Reino Unido y Dinamarca, y probablemente se les unan los otros tres nuevos Estados miembros -Austria, Finlandia y Suecia-) liderando una posición más "estatalista" partidaria de frenar los poderes de las instituciones (menos poderes de la Comisión -incluso su transformación en agencias especializadas-, muchísimos menos poderes del PE, consenso o unanimidad en el Consejo para casi todas las decisiones) y de "renacionalizar" los ámbitos materiales de actuación de las Comunidades Europeas o, al menos, impedir que se extiendan (a la moneda, a la política exterior) o se profundice en los existentes (los derechos fundamentales, la política social). Ciertamente, entre los diez restantes las posiciones "federalistas" no son homogéneas y depende de las fuerzas políticas gobernantes como en el caso de Francia (tíbilmente europeísta desde la elección del Presidente Chirac) y previsiblemente de España. Las fuerzas políticas y sociales de Alemania, Bélgica, Luxemburgo e Italia tienen posiciones más homogéneas y estables en su defensa de la progresión de la UE.

Como la reforma exige la unanimidad en la fase de la negociación intracomunitaria, en todas las reformas ha habido que hacer concesiones y llegar a una transacción. Pero ésta ha tenido formas muy diversas. A veces la concesión era semántica o terminológica para evitar las disputas teológicas: la "vispera" de la cumbre de Maastricht (diciembre de 1991) se eliminaron, para contentar al Reino Unido, los adjetivos "política" de la denominación "Unión Política Europea" y "federal" que figuraba en la definición del primer artículo del Tratado de la Unión Europea; también se eliminó el término "ley" para algunas normas de derecho derivado o el término "proceso de codecisión" por el más ambiguo y oscuro de "procedimiento del art. 189 B". Pero no se admitió cambiar la sustancia que había conducido a esos términos.

Otras concesiones no fueron semánticas: en materia de Unión Económica y Monetaria el Reino Unido se negaba a participar en la última fase (la que se iniciará en 1999 con la moneda única) entonces se llegó a la fórmula de dejarla fuera de la obligación de pasar a la tercera fase automáticamente aunque reúna los criterios de convergencia. Ese país decidirá individualmente si entra (*opting in*) o no en la UEM. La misma opción se le ha dado a Dinamarca. En materia de política social, el Reino Unido sigue vinculado a las normas del Tratado CE (art. 117 a 122) y a las que las desarrollan; pero los otros 14 Estados miembros desean ir más lejos en materia de protección social y están vinculados por un Acuerdo que profundiza en esa materia y que es aplicable en sus relaciones. Los Quince aceptan este régimen diferenciado. No son reservas a los Tratados, pues esos regímenes han sido pactados dentro del Tratado en Protocolos anexos: son expresión de lo que se denomina "*geometría variable*" o popularmente la "*Europa a la carta*". Pero si no se hubiera llegado a esa transacción, al exigirse la unanimidad, el Reino Unido habría impuesto su voluntad y condicionado a los demás Estados miembros. Así pues, *de facto* no caben vetos ni abusos de la unanimidad; el Estado que no desea ir tan lejos se debe apartar del camino y dejar marchar hacia adelante a los demás.

Otra técnica para solucionar los problemas reales en una reforma estriba en hacer concesiones sobre el ritmo para alcanzar los compromisos pactados. La "*Europa de varias velocidades*" es diametralmente distinto a la "*Europa a la carta*": en ésta se escogen los compromisos, en el sistema de varias velocidades no, pues la meta final, es decir, la obligación es idéntica, y lo que se flexibiliza son los ritmos o tiempo necesario para alcanzar el mismo resultado que los demás. Flexibilizar los ritmos a las circunstancias específicas es una técnica muy correcta jurídica y políticamente: se utiliza mucho en las negociaciones de adhesión de un nuevo Estado miembro, en las directivas y en la Unión Económica y Monetaria para todos los Estados miembros que no reúnan los criterios de convergencia ("Estados acogidos a una excepción"). Son situaciones temporales.

Otra de las lecciones que hay que recordar de las dificultades que conlleva una reforma del Derecho Originario fueron los problemas constitucionales. Ciertamente, las Constituciones de los Estados europeos comparten una idea moderna de soberanía como un haz de competencias al servicio de la paz, la democracia y el bienestar de los pueblos, frente a una idea rígida de la soberanía como un valor absoluto al que todo lo demás se subordina, imperante en Iberoamérica. Aunque las Constituciones europeas son muy flexibles a la hora de aceptar atribuciones del ejercicio de la soberanía nacional, ha llegado el momento en que parecen estar al límite ante los avances imparables de la construcción europea. Esto lo demuestra la tortuosa ratificación del Tratado de Maastricht, que exigió previas reformas constitucionales en España y Francia, y dio lugar a otros procesos de constitucionalidad en varios países (así, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12.10.1993).

Hasta lo que he podido conocer de la experiencia americana, he constatado que se han hecho reformas institucionales en el Mercosur aprovechando la confianza generada por sus éxitos. Pero en el *Mercosur* se ha confirmado la falta de confianza de sus Estados miembros en un *entramado institucional*; eran conscientes de que el Tratado de Asunción era demasiado simple y por ello se comprometieron a reflexionar sobre su reforma antes de diciembre de 1994. Seguramente reflexionaron bien y decidieron que había que hacer pocos cambios, pues las competencias del Consejo y del Grupo Mercado Común, toma de decisiones, etc., en esencia no han cambiado en el Protocolo de Ouro Preto. Dieron algo más de precisión y añadieron algún órgano pero dejaron las cosas como estaban y perennizaron el período transitorio. Los Estados miembros del Mercosur confían en sí mismos y no en pesadas y costosas estructuras institucionales.

IV.- LAS IMPLICACIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS.

1.- Reformas derivadas de la adhesión de nuevos Estados miembros.

La adhesión de un nuevo Estado miembro en la UE ha necesitado siempre de un "Acta de Adhesión" en la que se incluyen todas las condiciones de admisión²⁸ y las *adaptaciones* que esa admisión supone (art. O del TUE, antiguo art. 237 TCEE). La interpretación más compartida estima que las modificaciones institucionales se deben limitar a las puramente "aritméticas" o cuantitativas: modificar los preceptos

28 El nuevo Estado miembro está obligado a aceptar la totalidad del derecho originario y derivado en vigor a su adhesión ("el acervo comunitario") -art. 2 de todas las Actas de Adhesión-, pero como su impacto jurídico y económico sería fortísimo, lo que se pacta en las Actas es el calendario y las modalidades de aplicación (condiciones de admisión y período transitorio).

respectivos sobre el número de Comisarios, de eurodiputados, de jueces del TJCE, de miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, acomodar el voto ponderado a su población y cifrar la nueva mayoría cualificada, la aportación al Banco Europeo de Inversiones, etc. Deben ser las adaptaciones directa o indirectamente necesitadas para acoger al nuevo o nuevos Estados miembros. Esta ha sido la práctica general y apenas se pueden aportar datos de reformas institucionales introducidas aprovechando nuevas adhesiones; quizá, el cambio en el orden de la presidencia semestral del Consejo con ocasión de la ampliación a España y Portugal (1.1.1986), y de nuevo con ocasión de la cuarta ampliación a Austria, Finlandia y Suecia (1.1.1995). Pero tenía una relación con el nuevo número de Estados miembros de la UE.

Sin embargo, es muy importante señalar que, con ocasión de la ampliación a España y Portugal, las Comunidades Europeas optaron por la reforma institucional como algo casi paralelo a la ampliación, dando lugar a la adopción del *Acta Única Europea* (febrero de 1986) en la que se rebajaba la unanimidad de numerosas decisiones a la mayoría cualificada, se creaba el procedimiento de cooperación, se perfeccionaba el mercado interior dando más competencias materiales a las instituciones, se regulaba la cooperación política en materia de política exterior, se creaba el Tribunal de Primera Instancia, etc.

La UE está pendiente, tras el hundimiento de los regímenes comunistas del Centro y Este de Europa, de acoger a muchos de estos Estados. Por ello, el Tratado de Maastricht convoca a una reforma²⁹ en 1996 para *preparar* sus estructuras institucionales y poder resistir y sobrevivir a la avalancha: hay que evitar que los Estados miembros que desean la ampliación como los que desean entrar en la UE tengan por objetivo su dilución. Una vez estén aprobadas las reformas institucionales entre 1996-1997, su adhesión solo conllevará las adaptaciones aritméticas. Se evita así que los "recién llegados" a la *casa común* puedan condicionar su arquitectura y distribución. Los candidatos serán los que se adapten al diseño de los viejos socios.

En el *Mercosur* la adhesión de nuevos Estados miembros está regulada con poca nitidez: se hace la solicitud a los Estados Partes, se negocian los términos de la adhesión y la adhesión se aprueba por unanimidad. No se dice que será objeto de un

29 El Tratado de la Unión Europea convoca a examinar su aplicación en 1996 en una serie de materias (ciudadanía, PESC, cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior, procedimiento de codecisión, jerarquía y denominación de los actos, voto ponderado en el Consejo para hacerlo más democrático, etc.) en 1996. Todas las Instituciones y órganos auxiliares han emitido entre abril y mayo de 1995 sus informes sobre los ámbitos y alternativas de la reforma y la maquinaria de la Conferencia Intergubernamental, iniciada ya el 29 de marzo de 1996 en Turin, se prepara para unas durísimas negociaciones entre Quince cuyo fin es adaptar a la UE para acoger, previsiblemente, a otros Quince Estados que desean adherirse a esta aventura ... que puede morir de éxito...

Acuerdo internacional cuya conclusión se somete a las reglas del derecho constitucional e internacional, pero obviamente es implícito al régimen del art. 20 del Tratado de Asunción. El Protocolo de Ouro Preto lo confirma y añade que la adhesión al Tratado de Asunción conlleva *ipso iure* la aceptación del Protocolo (art. 50). No se regulan las adaptaciones institucionales porque en este esquema de cooperación hay paridad absoluta en la composición de los órganos y todas las decisiones se toman por consenso. Luego, las futuras adhesiones son sencillas desde el punto de vista institucional. Se adoptan indirectamente unas precauciones importantes para evitar contradicciones: no se puede solicitar el ingreso en el Mercosur si se es Parte de otro esquema subregional o extrarregional (art. 20).

Ahora bien, no se oculta que si el Mercosur cosecha grandes éxitos económicos, los candidatos al ingreso pueden ser bastantes Estados y entonces se puede plantear hasta qué punto puede continuar con su elemental esquema orgánico. Mientras sean uno o dos más, quizás tres, su esquema será posiblemente eficaz y suficiente; pero con más de tres nuevos miembros tendrán que reflexionar en su agilización.

2.- Implicaciones derivadas de la conclusión por los Estados miembros de acuerdos bilaterales con Estados No miembros.

En la UE los Estados miembros han perdido la competencia para celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados en las materias objeto de regulación en los Tratados comunitarios y desarrolladas por normas comunes³⁰. Refiriéndose a la competencia externa de la Comunidad, en la sentencia 31.3.1971 AETR y en el Dictamen 1/94 de 15.11.1994 sobre la *Organización Mundial del Comercio*, el TJCE deduce que los Estados miembros, ya actúen individual o colectivamente, pierden el derecho a contraer obligaciones frente a países terceros a medida que se instauran normas comunes que podrían resultar afectadas por dichas obligaciones. La competencia externa de la Comunidad se convierte en exclusiva en la medida en que se hayan establecido normas comunes en la esfera interna.

En definitiva, los Estados miembros de la UE no pueden suscribir ni han suscrito un acuerdo con terceros Estados³¹ en materias reguladas por la UE. Si lo hicieran sería una infracción perseguible por la Comisión conforme al art. 169 TCE.

30 En materias de competencia compartida (armonización de legislaciones), en las que la competencia comunitaria sería exclusiva en cuanto a las bases de la armonización, el TJCE ha afirmado, en relación con el art. 100 A, que «es indiscutible que, cuando se ha ejercitado la competencia de armonización, las medidas de armonización adoptadas pueden limitar la libertad de los Estados miembros de negociar con países terceros o incluso privarles de ella» (Dictamen 1/94 sobre la OMC).

31 Ni obviamente han suscrito ningún acuerdo comercial entre sí. Esto es simplemente inconcebible e inconsecuente con una unión aduanera.

Antes de su conclusión, el Estado miembro puede solicitar al TJCE un dictamen sobre su competencia y compatibilidad con el Derecho Comunitario (art. 228.6 TCE). En definitiva, no han existido reformas derivadas de acuerdos bilaterales de un Estado miembro con terceros Estados.

El Tratado constitutivo del *Mercosur* preconiza como objetivo del mercado común lograr la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados (art. 1). Además se comprometen a aplicar *concertadamente* normas nacionales (no normas comunes) de defensa comercial (art. 4). Luego, conservan plenamente la competencia para celebrar acuerdos con no miembros en las materias reguladas con el Mercosur, aunque están obligados a respetar las obligaciones contraídas. Los principios de buena fe y *pacta sunt servanda* les deberían disuadir a celebrar tratados incompatibles con Mercosur. Pero el Tratado de Asunción explícita, además, la obligación de los Estados Partes de evitar afectar los objetivos del Mercosur cuando pacten con terceros o los intereses de los demás miembros; habrán de celebrar consultas si negocian esquemas amplios de desgravación arancelaria tendientes a formar zonas de libre comercio y extenderán esas ventajas a los demás Estados Partes. Si se celebrasen acuerdos con terceros, entonces la eventual infracción podría suscitar una controversia a resolver conforme al Protocolo de Brasilia, anexo al Tratado de Asunción.

Conviene terminar estas cuestiones planteadas señalando que es bastante sintomático de los débiles compromisos adquiridos en el Mercosur y del carácter de unión aduanera *light* y de *soft law* sus compromisos, el hecho de que cada Estado conserve el *ius contrahendi* en las materias de unión aduanera. La facultad de celebrar acuerdos en materias de la supuesta unión aduanera es simplemente una contradicción en sus propios términos.

CONCLUSIONES

No hay ni puede haber semejanzas reales entre un sistema de *integración* política, económica y social como el europeo con los sistemas de *cooperación* comercial y económica emprendidos en América del Sur.

La inspiración y metodología federal europea es completamente ajena a los dos procesos de estrecha cooperación en Iberoamérica. En la UE se ha ideado un nuevo modelo asociativo internacional que bajo la forma de Organización Internacional integra a pueblos y a Estados mediante una progresiva federalización de funciones. Sólo en la UE hay una *cesión parcial del ejercicio de la soberanía*. La preocupación por la participación de los pueblos en la competencia normativa no aparece plasmada ni institucional ni competencialmente en el *Mercosur*. La organi-

zación americana carece de finalidad política en sí misma. En la UE el mercado común es *un medio*; en el Mercosur es *el fin*.

Las coincidencias verbales o formales entre los objetivos de las dos OI no deben deslumbrar ni engañar a nadie. El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Asunción son radicalmente distintos en su contexto, objetivos, medios y logros reales.

Las competencias son autónomas, amplias y cualitativamente importantes en las *Comunidades Europeas* y se detallan a lo largo de los Tratados, sector por sector, caso por caso, junto a las reglas que deberán tenerse en cuenta. Por el contrario, en el *Mercosur*, la competencia normativa está plenamente controlada por cada Estado y, en consecuencia, no se atribuyen ni se detallan. El *Mercosur* no goza de autonomía competencial, normativa y financiera.

Ahora bien, el hecho de que se observen diferencias radicales, no significa una crítica o reproche; por el contrario, me parece un reto asumido por los Estados miembros del *Mercosur*: confían en sí mismos y no en pesadas y costosas estructuras institucionales. Las estructuras vacías, como las andinas, son un lastre y, de momento, el Mercosur ha entendido la lección. Si perseveran en su voluntad política de concertación, sus logros en materia de unión aduanera y mercado común serán ejemplares: habrán conseguido la "cuadratura del círculo" en materia de cooperación internacional.

La UE no es precisamente un modelo asociativo internacional para otras áreas del mundo ni lo es en sí mismo considerado. Es un sistema que responde a necesidades propias y no se puede transponer. Cada pueblo y cada Estado debe buscar un modelo propio. Los sistemas institucionales son sólo un medio en una organización social y deben ser proporcionados a sus necesidades reales y a sus objetivos.

Posiblemente, los objetivos de un mercado común los consigan en el tiempo tan bien o mejor que otros aparatosos esquemas asociativos, como el de la UE. Pero cierta estructura institucional sólida y autónoma es necesaria para una unión aduanera y para un mercado común si se tiene intención de completar las finalidades de un Tratado como el de Mercosur.

La formación de grandes bloques económicos, finalidad simple y elemental a la que responde el Mercosur, puede dar lugar a la multiplicación de los acuerdos comerciales y económicos entre los distintos grupos de Estados con otros grupos e incluso la convergencia entre OI a fin de lograr la liberalización del comercio internacional y una estable y beneficiosa cooperación económica.

BIBLIOGRAFÍA

BOULOUIS, J.

- 1987 *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes*, 4^o ed., Paris, 1987.

GRANDI, Jorge

- 1995 "El Mercosur en transición: evaluación y perspectivas", *Meridiano Ceri*, 1, Madrid: 9-13.

JACQUÉ, Jean-Paul

- 1993 "Aspectos institucionales y jurídicos de la integración", *Integración Latinoamericana*, 193, Buenos Aires: 21-28.

LOUIS, Jean Victor

- 1980 "Quelques considérations sur la révision des Traités instituant les Communautés", *Cahiers de Droit Européen*, 5-6, Bruselas: 554.

MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego

- 1996 *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Ed. McGraw Hill Interamericana.

MANGAS MARTÍN, Araceli

- 1987 *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, 2^a ed., Madrid: Ed. Tecnos.
- 1992 «El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general», *Gaceta Jurídica de la CE*, D-17, Madrid: 13-62.
- 1993 «Dinamarca y la Unión Europea», *La Ley*, 23 de julio de 1993, Madrid: 1-5.
- 1993 «La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco, 1055-1066, Madrid: Ed. Tecnos.

1993 «La ciudadanía de la Unión Europea» en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, 17-68, Madrid: Defensor del Pueblo y Universidad Carlos III.

1996 *Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, 5ª ed., Ed. consolidada, Madrid: Ed. Tecnos.

MOURA RAMOS, Rui M.

1994 "Perspectivas institucionais", en *O Mercosul e a Uniao Europeia*, Faculdade de Direito, Coimbra: 103-113.

NAVARRO BATISTA, Nicolás

1995 *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca.

URIBE RESTREPO, Fernando

1990 *El Derecho de la integración en el Grupo Andino*, Quito: Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

